

## **SEGURO CUMPLIMIENTO CONTRATO ESTATAL – Constitución de garantías – Obligaciones contractuales**

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP – exige, por regla general, en los Procesos de Contratación pública la constitución de garantías ya sea en la etapa precontractual, contractual o postcontractual, con el fin de evitar o mitigar posibles riesgos. En esa orientación, el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 dispone que los contratistas tienen la obligación de constituir garantías para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, y los proponentes por el ofrecimiento realizado, pudiendo consistir en pólizas expedidas por compañías aseguradoras, garantías bancarias u otros mecanismos permitidos por la ley y el reglamento.

### **PRESCRIPCIÓN CONTRATO SEGURO – Artículo 1081 del Código de Comercio**

Se debe recalcar que el artículo 1081 del Código de Comercio señala que el término fijado para la prescripción ordinaria de las acciones derivadas del contrato de seguro, o de las disposiciones que lo rigen, será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la controversia. Asimismo, la norma en mención consagra que dicho plazo no es susceptible de ser modificado por pacto entre las partes.

Con apoyo en la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, ha indicado que el plazo extintivo ordinario solo comienza a computarse desde que el interesado -en este caso, la entidad estatal beneficiaria del contrato de seguro- conoce o razonablemente debe tener conocimiento de la realización del riesgo asegurado.

Asimismo, la Sección Tercera de esta Corporación ha considerado que “el siniestro debe ocurrir durante el plazo de vigencia de la póliza para que la aseguradora resulte obligada a indemnizar; sin embargo, su declaratoria mediante acto administrativo puede darse en vigencia o con posterioridad a la misma, pero dentro del término de prescripción”.

### **INVÁLIDEZ ACTO ADMINISTRATIVO – Amparo de Buen Manejo, Correcta Inversión y Falta de Amortización Anticipo**

Sobre el tema particular, la Subsección B de la Sección Tercera de esta Corporación se ha referido al alcance de la cobertura del amparo de buen manejo del anticipo de la siguiente manera:

“Si el contratista no amortiza el anticipo, está incumpliendo una obligación a su cargo, pero de esta circunstancia no puede deducirse automáticamente que el contratista invirtió o manejó inadecuadamente el anticipo. (...) El hecho de que no ejecute la obra de acuerdo con el programa de inversión, que no facture y que por lo tanto no cumpla con la obligación de amortizar con cada cuenta, no evidencia —de ninguna manera— que haya invertido o manejado inadecuadamente el anticipo; razón por la cual tales circunstancias no autorizan a la entidad contratante a hacer efectiva la garantía, porque ellas no acreditan la ocurrencia del riesgo amparado”.

En esta misma línea, la Corte Suprema de Justicia ha considerado, respecto del amparo de buen manejo del anticipo en los contratos de seguros, lo siguiente:

“Debe admitirse que la apropiación, la incorrecta inversión y la falta de amortización del anticipo, constituyen riesgos potenciales, que amenazan por sendas distintas el patrimonio del contratante; por consiguiente, este tiene interés en transferirlos lícitamente al asegurador, a través de la contratación de amparos especiales, que pueden incluirse como coberturas accesorias al seguro de cumplimiento. (...) Pero no puede obviarse que, en desarrollo de la comentada potestad de individualizar el riesgo asegurado, el asegurador está facultado para decidir si asume los riesgos de apropiación, incorrecta inversión o falta de amortización del anticipo; pero si opta por restringir el aseguramiento brindado a los dos primeros eventos, no podrá reclamársele indemnización alguna si se materializa el tercero, aun cuando —se reitera— por esa vía sufra mengua el patrimonio del contratante. (...) Téngase en cuenta que, si el asegurador asume las contingencias económicas que pudieran emerger de la ‘apropiación’, o ‘incorrecta inversión’ del anticipo, solo responderá por las pérdidas derivadas de la realización de esos eventos dañosos, y por lo mismo estará exonerado de

cualquier carga indemnizatoria si el desmedro patrimonial deriva de causas distintas, como lo sería sin duda la restitución imperfecta del aludido rubro”.

El criterio descrito, fue reiterado y desarrollado en reciente pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en la que se indicó que no es posible pretender una indemnización por la no amortización del valor total del anticipo a partir de la cobertura de su uso indebido, porque corresponden a riesgos diferentes.

Por otra parte, como ya se indicó, se recuerda que en el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 estableció que en determinados contratos estatales el contratista debe otorgar la garantía única de cumplimiento; lo cual fue desarrollado por el Gobierno Nacional mediante el artículo 116 del Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015, que consagró respecto al buen manejo y correcta inversión del anticipo se detallaron los siguientes eventos: (i) la no inversión del anticipo; (ii) el uso indebido del anticipo; y (iii) la apropiación indebida de los recursos recibidos en calidad de anticipo.



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

Bogotá, D. C., doce (12) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

**Radicación:** 63001-33-33-005-2020-00102-01 (69.817)  
**Demandante:** Compañía Mundial de Seguros S.A.  
**Demandado:** Municipio de Armenia  
**Referencia:** Nulidad de actos administrativos contractuales

*Temas: SEGURO DE CUMPLIMIENTO DE CONTRATO ESTATAL – acto administrativo de incumplimiento y declarativo de siniestro del buen manejo y correcta inversión del anticipo / NULIDAD ACTOS ADMINISTRATIVOS CONTRACTUALES – análisis según los cargos invocados / PRESCRIPCIÓN ORDINARIA DE LAS ACCIONES DERIVADAS DEL CONTRATO DE SEGURO - El plazo extintivo ordinario solo comienza a contarse desde que la entidad estatal beneficiaria del contrato de seguro conoce o razonablemente haya debido conocer del hecho constitutivo del incumplimiento / INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO – falta de amortización del anticipo no fue un riesgo cubierto por el amparo de su buen manejo y correcta inversión*

1. La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia del 3 de noviembre de 2022, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Quinta de Decisión, negó las pretensiones de la demanda.

### SÍNTESIS DEL CASO

2. La Compañía Mundial de Seguros S.A. cuestionó la legalidad de la Resolución 484 del 10 de diciembre de 2019, confirmada mediante Resolución 503 del 26 de diciembre de 2019, por medio de la cual el municipio de Armenia declaró el siniestro del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo en el contrato 12 de 2015, por el incumplimiento del contratista, Unión Temporal Vías de Armenia<sup>1</sup>.

### ANTECEDENTES

#### La demanda

3. El 21 de julio de 2020<sup>2</sup>, la Compañía Mundial de Seguros S.A. (*en adelante, aseguradora, demandante o apelante*), a través de apoderado judicial, presentó demanda (que denominó nulidad y restablecimiento del derecho) contra el municipio de Armenia (*en lo sucesivo, la entidad contratante o la demandada*), con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución 484 del 10 de diciembre de 2019, confirmada mediante la Resolución 503 del 26 de diciembre de 2019.

---

<sup>1</sup> Conformada por: (i) constructora Diez Cardona; (ii) Furel S.A. y (iii) Construcciones Lazo S.A.S. Según la información detallada en el contrato 12 de 2015 y demás documentos del expediente administrativo sancionatorio que se encuentra en el link: [https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/sectribadmarm\\_cendoj\\_ramajudicial\\_gov\\_co/Eg-VdvVKY4ZNdHhgBI5IEZ4BVEGvKse4rLKjpJpd2jZqtg?e=VjhRGO](https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/sectribadmarm_cendoj_ramajudicial_gov_co/Eg-VdvVKY4ZNdHhgBI5IEZ4BVEGvKse4rLKjpJpd2jZqtg?e=VjhRGO)

<sup>2</sup> Se advierte que el conocimiento del asunto correspondió, en primer lugar, al Juzgado Quinto Administrativo de Armenia, que previo a la admisión de la demanda, remitió el proceso al Tribunal Administrativo de Quindío, quien, mediante auto del 17 de noviembre de 2020 admitió la demanda.



4. Sobre el particular, elevó las siguientes pretensiones:

“2. Pretensiones.

2.1. Que se declare la nulidad del fallo [sic] con Resolución 484 del 10 de diciembre de 2019, confirmado mediante la Resolución 503 del 26 de diciembre de 2019, proferidos dentro del proceso de declaratoria de incumplimiento contractual emitido por la **Dirección del Departamento Administrativo Jurídico de la alcaldía Quindío** [sic], en lo que concierne con los aportes que declaran a mi representada **La Compañía Mundial de Seguros S.A.** como tercero civilmente responsable y la condenan al pago de **mil doscientos noventa y cuatro millones trescientos seis mil cuatrocientos sesenta y nueve pesos (\$1.294.306.469.00)** en relación con el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo.

2.2 Se restablezca el derecho de mi representada ordenándole a la **Dirección del Departamento Administrativo Jurídico de la Alcaldía del Quindío** [sic] que reembolse las sumas de dinero pagadas por **la Compañía Mundial De Seguros S.A.** con cargo a la Resolución 484 del 2019, que asciende a la suma de **mil doscientos noventa y cuatro millones trescientos seis mil cuatrocientos sesenta y nueve pesos (\$1.294.306.469.00)** en relación con el amparo de **buen manejo y correcta inversión del anticipo**, incluyendo la respectiva indexación sobre las mismas, generadas entre el momento de efectuarse el pago y el momento de cumplimiento de la decisión de nulidad, como lo dispone el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.3. Igualmente, que como consecuencia de la declaración de nulidad de los actos administrativos mencionados, se restablezca el derecho de mi representada ordenándole a la **Dirección del Departamento Administrativo Jurídico de la Alcaldía del Quindío** [sic] que reembolse las sumas de dinero pagadas por **la Compañía Mundial De Seguros S.A.** con cargo a los intereses liquidados y pagados con cargo a la Resolución 484 del 2019, que ascienden a **cuarenta y siete millones ochocientos ochenta y nueve mil trescientos cuarenta pesos (\$47.889.340.00)**, incluyendo la respectiva indexación sobre las mismas, generadas entre el momento de efectuarse el pago y el momento de cumplimiento de la decisión de nulidad, como lo dispone el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

2.4. Que se condene en costas a la **Dirección del Departamento Administrativo Jurídico de la Alcaldía del Quindío** [sic] incluyendo las agencias en derecho, en los términos del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” (negritas del texto original).

5. Como fundamentos fácticos, en síntesis, se mencionaron los siguientes:

6. El 21 de julio de 2015, el municipio de Armenia (en calidad de contratante) y la Unión Temporal Vías de Armenia (contratista) suscribieron el contrato de obra pública 12 de 2015, en el que acordaron “*ajustar los diseños y la construcción de las vías de la intersección vial los Kioscos, puente Constitución, avenida Centenario y (rehabilitación vial) y proyecto estratégico detonante estación terminal turística que hacen parte del plan de obras a financiar a través de la contribución de valorización en el municipio de Armenia*”. Las partes pactaron el valor del contrato en treinta mil ochocientos siete millones siete mil novecientos quince pesos (\$30.807'007.915) y el plazo de ejecución se extendió hasta el 1 de junio de 2018<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> El contrato 12 de 2015 se encuentra en el expediente administrativo del trámite sancionatorio aportado al proceso por la entidad demandada, link <https://etbcsj->



7. La entidad contratante, mediante Resolución 484 del 10 de diciembre de 2019, declaró el “*incumplimiento constitutivo de reclamación de siniestro del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo del contrato 12 de 2015*”, ordenó hacer efectiva la garantía única expedida por la Compañía Mundial de Seguros y decretó el pago, por \$1.294'306.469, en favor del municipio. Contra la anterior decisión, la aseguradora interpuso recurso de reposición.
8. El recurso interpuesto por la aseguradora se resolvió de manera desfavorable, con Resolución 503 del 26 de diciembre de 2019, que confirmó las decisiones adoptadas en la Resolución 484 del 10 de diciembre de 2019.
9. El 10 de marzo de 2020, la Compañía Mundial de Seguros realizó el pago de \$1.294'306.469 en favor del municipio de Armenia y, al día siguiente, consignó en favor del mismo, la suma de \$47'889.340, correspondientes a la liquidación de intereses realizada por la entidad territorial<sup>4</sup>.

### **Concepto de violación y fundamentos de derecho**

10. La parte demandante manifestó que los actos acusados se viciaron de nulidad, porque la entidad contratante declaró el siniestro de buen manejo y correcta inversión del anticipo sin que se hubiera demostrado una indebida destinación o apropiación ilegal de dicho rubro, por lo que no había lugar a hacer efectiva la póliza por un evento no asegurado.
11. En esa misma línea, el accionante consideró que hubo un error en la interpretación de la cobertura de la póliza de seguro, dado que lo amparado consistió en el buen manejo y correcta inversión del anticipo y, a menos de que expresamente se garantizara la no amortización del anticipo, no se trataba de un riesgo cubierto por la póliza de seguro.
12. A su juicio, la entidad no demostró que el valor del anticipo no hubiese sido destinado a la ejecución de la obra pública, dado que, ante la ausencia de liquidación del negocio, no existían elementos para determinar si las obligaciones del plan de inversión fueron o no cumplidas.
13. Asimismo, indicó que en las resoluciones demandadas se incurrió en culpa grave o dolo, porque la declaratoria de incumplimiento debía determinar únicamente si se demostró o no la malversación del anticipo y no establecer una supuesta apropiación irregular de los recursos de un negocio en el que se ejecutó el 86% del objeto contractual.
14. Alegó, igualmente, la prescripción ordinaria de la acción derivada del contrato de seguro, ya que habían transcurrido más de dos años a partir de la ocurrencia del siniestro y desde el momento en que la entidad debió conocer del hecho en que fundó las resoluciones demandadas.

---

my.sharepoint.com/:f/g/personal/sectribadmarm\_cendoj\_ramajudicial\_gov\_co/Eg-VdvVKY4ZNhDHgBI5IEZ4BVEGvKse4rLKjpJpd2jZqtg?e=VjhRGO.

<sup>4</sup> La parte demandante, con el fin de demostrar los pagos realizados, allegó los certificados de las transacciones (folios 188 y 189 del de los anexos de la demanda, índice 2 de Samai).



15. La Compañía Mundial de Seguros afirmó que, según el plan de inversión del anticipo<sup>5</sup>, el periodo para invertir el 100% de este rubro correspondía a los tres primeros meses de ejecución del contrato 12 de 2015, es decir, que ese plazo finalizó en diciembre de 2015, por lo que, a partir de ese momento, la entidad contratante debía conocer de su incorrecta inversión. Sin embargo, la declaratoria del siniestro ocurrió mediante la expedición de la Resolución 484 del 10 de diciembre de 2019, esto es, más de dos años después de la ocurrencia del siniestro, por lo que operó la prescripción del contrato de seguro.
16. El Municipio de Armenia no contestó la demanda.

### **Vinculación de terceros al proceso judicial**

17. El Tribunal Administrativo del Quindío, mediante providencia del 22 de marzo de 2022, ordenó la vinculación al proceso, en calidad de terceros interesados, de: (i) Consorcio Unión Temporal Vía Armenia, en su calidad de contratista del contrato de obra 12 de 2015, integrado por Constructora Diez Cardona S.A.S., Furel SA y Construcciones Lezo S.A.S., y (ii) Consorcio Interventoría Armenia, en su calidad de interventor del contrato, conformado por VS Ingeniería y Urbanismo -Sucursal Colombia-, Opción Diseño Y Construcciones S.A.S. y Federico García Arbeláez.
18. Solo Construcciones Lezo S.A.S., integrante del consorcio Unión Temporal Vía Armenia, se pronunció sobre la demanda, con el objetivo de coadyuvar las pretensiones de nulidad, con fundamento en: (i) violación al debido proceso, debido a que no es cierto que se haya realizado un mal uso del anticipo, lo cual se demuestra con el porcentaje de ejecución de la obra que era del 84% para el momento en que se declaró el siniestro; (ii) falsa motivación de los actos demandados, porque la justificación de la decisión dista de la realidad de la ejecución negocial y el avance de la obra; y (iii) abuso de poder de la entidad que ejerció su autoridad sin ser consecuente con la realidad de la relación contractual.

### **Sentencia de primera instancia**

19. El Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Quinta de Decisión, mediante sentencia del 3 de noviembre de 2022, negó las pretensiones de la demanda, por considerar que: (i) de conformidad con el artículo 1081 del Código de Comercio, no había prescrito la posibilidad de declarar el siniestro cuando se expidieron las Resoluciones demandadas, puesto que la entidad únicamente conoció el hecho constitutivo del siniestro en abril de 2018, debido al informe de la supervisora del contrato que evidenció que hacía falta amortizar un porcentaje del anticipo por el valor de \$1.294'306.469; (ii) sobre la cobertura de la póliza, consideró que el riesgo declarado se encontraba asegurado, y puso de presente la falta de consolidación de soportes sobre los gastos en que se incurrió con el dinero del anticipo, lo que, a su juicio, constituyó un incumplimiento sobre el buen manejo del anticipo y derivó en la falta de amortización completa de ese valor.
20. Por último, no condenó en costas, ya que no se demostró su causación.

---

<sup>5</sup> El documento no obra en el plenario. Sin embargo, fue referenciado en el informe de “documentos referentes al buen manejo y correcta inversión del anticipo” presentado por la supervisora del contrato el 19 de octubre de 2018.



## El recurso de apelación

21. La parte demandante presentó recurso de apelación, con el que argumentó que, contrario a lo manifestado por el Tribunal *a quo*, las Resoluciones 484 y 503 de diciembre de 2019 son inválidas con fundamento en el cargo de falsa motivación, por las siguientes razones: (i) en cuanto a la prescripción, adujo que el Tribunal no tuvo en cuenta que, según el cronograma de actividades, en diciembre de 2015 finalizó la inversión del anticipo, por lo que la entidad debía conocer, desde ese momento, las supuestas inconsistencias en su buen manejo y correcta inversión, y reprochó que en el mismo informe de supervisión del contrato se constató la fecha final de inversión de este rubro; (ii) sostuvo que, contrario a lo manifestado en la sentencia impugnada, la no amortización no hacía parte del amparo de buen manejo y correcta inversión, por lo que, al no haber sido nombrado expresamente en la póliza, era un riesgo que no estuvo cubierto; (iii) cuestionó el análisis sobre la inversión del anticipo, porque según el plan de inversión del contrato de obra y con las certificaciones provenientes de la Fiduciaria Bancolombia S.A., se demostró que se ejecutó el 100% del monto entregado por ese concepto; y (iv) señaló que la culpa grave o dolo de la entidad no pueden ser asegurados, por lo que la actitud pasiva del supervisor del contrato al no verificar el cumplimiento de los requisitos para desembolsar el valor del anticipo constituyó la conducta negligente del funcionario y, por ende, el riesgo no es asegurable.
22. En segunda instancia, el recurso fue admitido mediante auto del 7 de junio de 2023<sup>6</sup> y posteriormente la parte demandada allegó memorial de oposición<sup>7</sup>. El expediente ingresó al despacho para elaborar proyecto de sentencia el 6 de julio de 2023, tras lo cual se registró el cambio del titular del despacho el 12 de marzo de 2024.

## CONSIDERACIONES

23. Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado y evidenciado el cumplimiento de los presupuestos procesales: jurisdicción, competencia, oportunidad de la demanda, legitimación en la causa por activa y por pasiva, el agotamiento del requisito de conciliación extrajudicial y verificados los requisitos de la demanda en forma, procede la Sala a decidir la segunda instancia de la presente *litis*<sup>8</sup>.
24. Se destaca que, aunque la accionante invocó el medio de control de nulidad con restablecimiento del derecho y bajo ese rótulo formal se tramitó el proceso, esta circunstancia no impide que el presente asunto se decida bajo la óptica de una controversia contractual -como, en efecto, corresponde-. La jurisprudencia de esta Sección ha reconocido que “*resulta procedente utilizar esta herramienta procesal para cuestionar las actuaciones desarrolladas durante la ejecución y liquidación del*

<sup>6</sup> Índice 4 de Samai.

<sup>7</sup> Remitido el 20 de junio de 2023. Índice 13 de Samai.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 6 de abril de 2018, expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth, a cuyo tenor: “*si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general (...) desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada*”.



contrato estatal, así como la legalidad de los actos administrativos proferidos en desarrollo de éste”<sup>9</sup>, lógica aplicable a este proceso dado que las resoluciones acusadas tienen carácter contractual, al derivarse de la ejecución del negocio *sub examine*.

25. En todo caso, se advierte que la anterior consideración no altera la causa que fundamentó la presentación de la demanda, las pretensiones formuladas ni los cargos de ilegalidad que se desarrollaron. De igual forma, al haberse verificado el cumplimiento de los presupuestos procesales previamente mencionados, corresponde estudiar de fondo la controversia en esta instancia en la forma en la que fue planteada desde su inicio (más allá del nombre formal), esto es, dirigida a cuestionar la legalidad de actos administrativos derivados de un contrato estatal.
26. Con ese propósito, se abordarán los siguientes asuntos: (i) *causa petendi* de la demanda y la imposibilidad de modificarla en el transcurso del proceso; (ii) el objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos para resolver la controversia; (iii) el régimen jurídico del contrato 12 de 2015 y la naturaleza de las Resoluciones 484 del 10 de diciembre de 2019 y 503 del 26 de diciembre de 2019; (iv) el caso concreto; y (v) la condena en costas.

#### **Causa petendi de la demanda y la imposibilidad de modificarla en el transcurso del proceso**

27. Según lo dispuesto en el artículo 281 del Código General del Proceso (CGP)<sup>10</sup>, la sentencia debe guardar consonancia con los hechos y las pretensiones de la demanda, so pena de vulnerar el principio de congruencia<sup>11</sup> y el derecho de defensa de la parte demandada.
28. En efecto, como lo ha explicado esta Subsección, la autoridad judicial carece por completo de facultades para variar la *causa petendi* que se plantea en la demanda, pues su modificación implicaría un “*desconocimiento flagrante del principio relativo al debido proceso*”<sup>12</sup>, en la medida en que se sorprendería a la contraparte con cargos que no tuvo la posibilidad de controvertir durante el proceso.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 1 de noviembre de 2023, exp. 62025. C.P. Nicolás Yepes Corrales.

<sup>10</sup> Ley 1564 de 2012, artículo 281. “*Congruencias. La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley*”.

<sup>11</sup> “*Cabe precisar que el principio de congruencia, que por antonomasia gobierna las decisiones de las autoridades judiciales, se edifica sobre la base de la existencia de límites predeterminados por el mismo libelo introductor que da origen a la controversia y que sirven de marco para la decisión. Dichos linderos determinan la inviabilidad procesal de que el juez de conocimiento dicte la providencia con desconocimiento de lo pretendido en la demanda o exceda los términos de la solicitud. Contrario sensu, se impone que su decisión guarde directa correspondencia con la reclamación elevada por la actora, con los hechos que le sirven de fundamento y a las pruebas en que se soporta su prosperidad o su negativa*”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de febrero de 2019, exp. 58894. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de octubre de 2016, exp. 34357. C.P. Hernán Andrade Rincón; criterio reiterado por esta Subsección, entre otras, en las sentencias del 20 de febrero de 2020, exp. 54407. C.P. María Adriana Marín y del 20 de noviembre de 2020, exp. 64865, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



29. La prohibición descrita en el párrafo anterior también se predica respecto de las partes del litigio, quienes no pueden modificar ni agregar aspectos a la controversia con posterioridad a las oportunidades previstas para el efecto<sup>13</sup>. Por lo anterior, ni el recurso de apelación ni los alegatos de conclusión tienen por objeto que las partes adicionen o modifiquen sus demandas, pues con ello sorprenderían a su contraparte con cargos nuevos frente a los cuales no tuvieron la oportunidad de defenderse<sup>14</sup>.
30. En ese contexto, la Sala parte por señalar que, con la demanda, la Compañía Mundial de Seguros alegó que la entidad demandada incurrió en culpa grave o dolo porque la declaratoria de incumplimiento debía determinar únicamente si se demostró o no la malversación del anticipo, y no establecer una supuesta apropiación irregular de los recursos. Según la demandante, como se ejecutó un 86% del objeto contractual, no había duda de que el anticipo se invirtió en la obra durante el plazo contractual<sup>15</sup>.
31. Sin embargo, en los argumentos de la apelación, el recurrente sustentó la culpa grave o dolo en la actitud pasiva del supervisor del contrato, al no exigir y verificar el cumplimiento de la totalidad de requisitos para desembolsar recursos del anticipo, y que, por ende, de conformidad con el artículo 1055 del Código de Comercio, el riesgo no podía ser asegurado.
32. Para la Sala, tales afirmaciones reflejan la intención de la parte actora de modificar la *causa petendi*, pues se trata de una imputación distinta a la realizada en el escrito de demanda, en la medida en que, si bien se hizo referencia a la culpa grave o dolo de la entidad demandada, el supuesto en que se basó la argumentación en la apelación sustituyó el fundamento inicial, debido a que, contrario a lo manifestado en un primer momento, cuando se cuestionó el análisis de la Resolución 484 de 2019, en la apelación se fundó en la actividad desarrollada por el supervisor durante la ejecución del contrato.
33. En ese sentido, toda vez que el recurso de apelación no tiene por objeto que las partes adicionen o modifiquen sus demandas y sorprendan a su contraparte con cargos nuevos frente a los cuales no tuvo la oportunidad de defenderse ni aportar o solicitar pruebas, la Sala tendrá en cuenta únicamente los supuestos de hecho y de derecho que sirvieron de sustento a la *causa petendi* invocada en la demanda y que fueron debatidos mediante la impugnación de la sentencia de primera instancia, los cuales -se reiteran- son: (i) “*Prescripción*”; (ii) “*Error de interpretación de la cobertura de la póliza de cumplimiento M-100052268*”; y (iii) “*No se probó dentro del proceso una indebida inversión del anticipo*”.

### **El objeto del recurso de apelación interpuesto y los problemas jurídicos para resolver la controversia**

34. En el contexto identificado, con el objetivo de resolver el recurso de apelación, en esta instancia, le corresponde a la Sala pronunciarse sobre los reparos específicos

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 30 de julio de 2021, exp. 50728. C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de agosto de 2021, exp. 65589, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>15</sup> La Sala precisa que en la demanda, específicamente, en el acápite denominado “*no se probó dentro del proceso una indebida inversión del anticipo*”, no se tituló de manera específica el cargo de nulidad en contra de la Resolución 484 de 2019, confirmada mediante la Resolución 503 del mismo año.



presentados en contra de la sentencia de primer grado, los cuales, por regla general, establecen la competencia del *ad quem* para ventilar la controversia, salvo situaciones que se deban auscultar y definir de manera oficiosa, en virtud de lo establecido en el artículo 328 del CGP.

35. Así, con base en la impugnación del fallo de primera instancia, los problemas jurídicos concretos a resolver son los siguientes<sup>16</sup>: (i) ¿Aconteció la prescripción ordinaria para declarar el siniestro, según lo previsto en el artículo 1081 del Código de Comercio?; (ii) ¿Se configuró un riesgo contenido en el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo en el contrato de obra 12 de 2015, ante la ocurrencia de la no amortización del anticipo?; y (iii) ¿Se demostró la incorrecta inversión del anticipo, según el plan de inversión del contrato 12 de 2015?

### **El régimen jurídico del contrato 12 de 2015 y la naturaleza de las Resoluciones 484 del 10 de diciembre de 2019 y 503 del 26 de diciembre de 2019**

36. Con el fin de resolver los cargos de la apelación, la Sala considera pertinente traer a colación, de manera previa, las características y especificaciones del negocio jurídico objeto de estudio, con el fin de precisar el régimen de garantías que debe tenerse en cuenta en el *sub lite* y la naturaleza de las resoluciones demandadas que fueron expedidas en razón a lo pactado en el contrato, con el fin de resolver si ocurrió o no alguno de los cargos de nulidad de la Resolución 484 de 2019 y 503 del mismo año, debatidos en esta instancia, en función de la impugnación de la sentencia de primer grado.
37. En ese sentido, se destaca que el contrato 12 de 2015 fue suscrito con el municipio de Armenia, que se consagró como entidad territorial, según lo dispuesto en el artículo 286 de la Constitución Política<sup>17</sup>. Así, se advierte que, en su calidad de contratante, se encuentra entre las entidades estatales relacionadas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993<sup>18</sup>.
38. Sobre el particular, del contenido citado contrato 12 de 2015<sup>19</sup>, aportado como prueba, se constata que el municipio de Armenia adelantó un procedimiento de

<sup>16</sup> Se advierte que los problemas jurídicos a resolver, en función de la sentencia impugnada y el respectivo recurso, también deben ser congruentes y coherentes con la fijación del litigio del proceso, realizada durante la audiencia inicial: “¿Están viciados de nulidad los actos administrativos demandados, Resolución 484 del 10 de diciembre de 2019 y 523 del 26 de diciembre del mismo año, emitidas por la Dirección del Departamento Jurídico de la Alcaldía de Armenia, en los apartes que declaran a la Compañía Mundial de Seguros S.A. como tercero civilmente responsable y la condenan al pago de \$1.294.306.469, por no haberse configurado los presupuestos para operar la aplicación del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, dentro del Contrato de Obra 12 de 2015, conforme póliza M100052268 del 29 de julio de 2015 expedida por la COMPAÑÍA anunciada?” (grabación que reposa en el expediente digital, índice 2 de Samai).

<sup>17</sup> Artículo 286: “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

<sup>18</sup> Artículo 2: “Para los solos efectos de esta ley: 1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y **los municipios**; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, **en todos los órdenes y niveles**” (se destaca).

<sup>19</sup> Índice número 2 del historial de actuaciones de SAMAI del Consejo de Estado. Folios 52 a 159 del archivo de anexos de la demanda.



selección mediante la licitación pública DAJ-LP-007 de 2015, regulado por el numeral primero del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

39. También, el contrato de obra pública suscrito entre el municipio de Armenia y la Unión Temporal Vías de Armenia se encuentra tipificado en el numeral primero del artículo 32<sup>20</sup> de la Ley 80 de 1993. El objeto del negocio jurídico consistió en *“el ajuste a diseños y construcción de las vías intersección vial los Kioscos , puente Constitución, avenida Centenario y (rehabilitación vial) y proyecto estratégico detonante estación terminal turística que hacen parte del plan de obras a financiar a través de la contribución de valorización en el municipio de Armenia”* y la respectiva contraprestación se pactó por el valor de \$30.807'007.915.
40. De lo anterior se evidencia que el contrato de obra suscrito tenía como finalidad suplir una necesidad pública consistente en la construcción de vías en el municipio de Armenia, encaminado a lograr la satisfacción del interés general perseguido<sup>21</sup> y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados<sup>22</sup>. Con ocasión de ello, se suscribió un acuerdo conmutativo y bilateral, cuyo régimen jurídico aplicable correspondió, principalmente, a las normas que conforman el EGCAP-, que, para la fecha de suscripción del negocio jurídico *-21 de julio de 2015-*, correspondían a la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y las modificaciones introducidas por el Decreto Ley 19 de 2012, la Ley 1474 de 2011 y los decretos reglamentarios aplicables al asunto (entre otros, el Decreto 1082 de 2015). No se debe dejar de lado que, a la luz del artículo 13 de la primera norma referenciada, este tipo de negocios se rigen por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, en aquellas materias que no se hallen particularmente reguladas en este estatuto<sup>23</sup>.
41. Así las cosas, la Ley 1150 de 2007, en su artículo 7<sup>24</sup>, establece la obligación de los contratistas de prestar *“garantía única para el cumplimiento de las obligaciones*

---

<sup>20</sup> Artículo 32: *“Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: (...)”*

**1. Contrato de Obra.** *Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago. En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto”*

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2009, C.P. María Victoria Calle Correa, a cuyo tenor: *“El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general (...). En este orden de ideas, la defensa del principio del interés general no sólo constituye la finalidad primordial sino el cimiento y la estructura de la contratación administrativa, y en esa medida todas las actividades que se desarrollan en torno a la contratación pública son preponderantemente regladas, quedando muy poco espacio para la discrecionalidad”*.

<sup>22</sup> Ley 80 de 1993. Artículo 3: *“Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”*.

<sup>23</sup> Ley 80 de 1993. Artículo 13: *“Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”*.

<sup>24</sup> Ley 1150 de 2007, artículo 7. *“De las garantías en la contratación. Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.*

*Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de*



surgidas del contrato”, deber aplicable en el marco de la celebración del contrato 12 de 2015, al no encontrarse dentro de las excepciones previstas por dicha norma. Esta disposición, igualmente, faculta a las entidades públicas para declarar el acaecimiento del siniestro mediante acto administrativo, cuya comunicación al asegurador es imperativa para tal efecto.

42. En el Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015, se especificaron los riesgos que deben ser cubiertos de manera ineludible. Además, con la Ley 1474 de 2011, mediante el procedimiento administrativo consagrado en su artículo 86<sup>25</sup>, se otorgó la potestad a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP) para decidir el incumplimiento y cuantificar los perjuicios del mismo, entre otras determinaciones.
43. Bajo esos preceptos, la Sala, con el fin de resolver sobre los cargos de nulidad planteados en el *sub lite* en contra de las Resoluciones 484 de 2019 y 503 del mismo año, aclara que estas decisiones constituyeron una manifestación unilateral de la voluntad del municipio de Armenia en el marco de un contrato estatal, cuyo régimen jurídico, se reitera, se enmarcó en las normas que conforman el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP) y, por ende, constituyen actos administrativos<sup>26</sup>.

---

*cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. El Gobierno Nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales.*

*El Gobierno Nacional señalará los criterios que seguirán las entidades para la exigencia de garantías, las clases y niveles de amparo de los riesgos de los contratos, así como los casos en que por las características y complejidad del contrato a celebrar, la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato.*

*El acaecimiento del siniestro que amparan las garantías será comunicado por la entidad pública al respectivo asegurador mediante la notificación del acto administrativo que así lo declare.*

*Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, en los interadministrativos, en los de seguro y en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere esta ley, caso en el cual corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, así como en los demás que señale el reglamento”.*

<sup>25</sup> Ley 1474 de 2011, artículo 86: “*Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:*

*a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;*  
(...).

*c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia (...).”.*

<sup>26</sup> Sobre la naturaleza de la decisión que declara el siniestro en casos como el debatido en el *sub lite*, esta Subsección ha adoptado el mismo criterio; al respecto, se pueden consultar: sentencia del 13 de agosto de 2022, expediente 60.348, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Providencia del 10 de octubre de 2022, expediente 45.969, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



## La prescripción ordinaria del contrato de seguro, según lo previsto en el artículo 1081 del Código de Comercio

44. Para resolver este cargo, se debe recalcar que el artículo 1081 del Código de Comercio<sup>27</sup> señala que el término fijado para la prescripción ordinaria de las acciones derivadas del contrato de seguro, o de las disposiciones que lo rigen, será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la controversia. Asimismo, la norma en mención consagra que dicho plazo no es susceptible de ser modificado por pacto entre las partes.
45. Esta Subsección<sup>28</sup>, con apoyo en la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia<sup>29</sup>, ha indicado que el plazo extintivo ordinario solo comienza a computarse desde que el interesado -en este caso, la entidad estatal beneficiaria del contrato de seguro- conoce o razonablemente debe tener conocimiento de la realización del riesgo asegurado.
46. Asimismo, la Sección Tercera de esta Corporación ha considerado que *“el siniestro debe ocurrir durante el plazo de vigencia de la póliza para que la aseguradora resulte obligada a indemnizar; sin embargo, su declaratoria mediante acto administrativo puede darse en vigencia o con posterioridad a la misma, pero dentro del término de prescripción”*<sup>30</sup>.
47. Efectuadas las precisiones antecedentes, de cara al caso concreto, la Sala observa que los actos administrativos enjuiciados fueron expedidos previo al vencimiento del término de prescripción ordinaria fijado en el artículo 1081 del Código de Comercio, por las razones que se procede a explicar.

---

<sup>27</sup> Artículo 1081. *“Prescripción de acciones. La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria. La prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción. La prescripción extraordinaria será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho. Estos términos no pueden ser modificados por las partes”*.

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 17 de febrero de 2023, expediente. 67.118, C.P. María Adriana Marín. En esta providencia, consideró: *“En relación con el término de la prescripción ordinaria, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que el mismo comienza ‘solo cuando la persona razonablemente’ haya debido tener conocimiento del hecho que ocasionó el siniestro, el que a su vez, como lo indica el artículo 1072 del estatuto mercantil, consiste en la ‘realización del riesgo asegurado’, que en el presente caso se traduce en el alegado incumplimiento de la ESAP, que el Ministerio hizo consistir en no haber satisfecho en su totalidad los ‘productos’ previstos en el convenio materia de controversia”*.

<sup>29</sup> La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha señalado lo siguiente, en relación con el punto de partida para contabilizar el término de la prescripción: *“[E]l conocimiento real o presunto del siniestro era ‘el punto de partida para contabilizar el término de prescripción ordinario’, pues, como la Corte dijo en otra oportunidad, no basta el acaecimiento del hecho que da base a la acción, sino que por imperativo legal ‘se exige además que el titular del interés haya tenido conocimiento del mismo efectivamente, o a lo menos, debido conocer este hecho, momento a partir del cual ese término fatal que puede culminar con la extinción de la acción ‘empezará a correr’ y no antes, ni después (...)”*, sentencia del 12 de febrero de 2007, expediente No. 68001-31-03-001-1999-00749-01, M.P. Edgardo Villamil Portilla.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 1 de noviembre de 2023, expediente: 62.025, C.P. Nicolas Yepes Corrales. Criterio reiterado por esta Subsección en sentencia del 24 de abril de 2023, expediente 68.993, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



48. Al respecto, la Sala recuerda que la parte demandante, en su recurso de apelación, afirmó que la entidad contratante debía conocer los motivos en que se fundó la declaratoria del siniestro desde el tercer mes de ejecución del negocio jurídico, debido a que ese fue el momento en que venció el plazo de inversión de del anticipo, según lo pactado en el cronograma establecido por el municipio de Armenia y la Unión Temporal Vías de Armenia<sup>31</sup>. En ese sentido, debido a que el acta de inicio del contrato se suscribió el 2 de septiembre de 2015<sup>32</sup> y la declaratoria del siniestro ocurrió mediante Resolución 484 del 10 de diciembre de 2019, para la parte demandante ya había operado el fenómeno jurídico de la prescripción.
49. Además, el municipio de Armenia, en sus alegatos de conclusión de la primera instancia, manifestó que el fenómeno extintivo no se materializó en el caso concreto, toda vez que solo tuvo conocimiento del siniestro desde el momento en que recibió el informe presentado por la supervisora del contrato, el 19 de octubre de 2018<sup>33</sup>, en el que se evidenció el incumplimiento contractual y la incorrecta inversión del anticipo otorgado al contratista.
50. En ese escenario, la Sala se refiere, de manera sucinta, al contenido del informe presentado por la supervisora del contrato 12 de 2015, en el que se fundó la entidad contratante para iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio, con el propósito de ilustrar de mejor manera cuáles fueron los hallazgos identificados. Al respecto, se informó lo siguiente (se transcribe de forma literal, incluso con los posibles errores):

*“[E]l plan de inversión de anticipo presentado tenía cinco grandes (...), como fueron: 1. Nómina personal de obra; 2. Alquiler de equipo y maquinaria; 3. Anticipos materiales; 4. Transportes en general y 5. Gastos financieros.*

*“Estos fueron los ítems en los cuales se le solicitó al interventor el 26 de julio de 2018, enmarcara los gastos realizados por el contratista de obra, con lo dineros del anticipo y con base en los desembolsos de la Fiducia Mercantil No. 8256 del 28 de agosto de 2015 de Bancolombia y cuyo nombre era Patrimonio Autónomo P.A. Anticipo Unión Temporal Vías Armenia.*

*“La Administración Municipal realiza los desembolsos correspondientes al valor del anticipo (...).*

RESUMEN DE CONSIGNACIONES				
Formato transaccional	Fecha	Cuenta	Cuenta	Valor
01 200 201510511	14-09-2015		0550136100157595	\$9.000'000.000
Nota debito	16-09-2015	23447408350	031073448	\$242'102.375
Total				\$9.242'102.375

*“(...). El siguiente es el flujo de caja realizado desde el 14 de septiembre de 2015 hasta el 2 de abril de 2018 en dieciséis (16) actas parciales.*

<sup>31</sup> Afirmación realizada por el demandante de conformidad con los fundamentos de hecho y derecho relacionados por el municipio de Armenia durante el desarrollo de la audiencia sancionatoria, se advierte que el cronograma de inversión del anticipo no obra como prueba en el *sub lite*.

<sup>32</sup> Documento visible en los expedientes administrativos del trámite sancionatorio aportados por el municipio de Armenia, visibles en la carpeta de pruebas cargada en el One Drive del Tribunal.

<sup>33</sup> Expediente administrativo del trámite sancionatorio, visible en el link [https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/sectribadmarm\\_cendoj\\_ramajudicial\\_gov\\_co/Eg-VdvVKY4ZNhDHgBI5IEZ4BVEGvKse4rLKjpJpd2jZqtg?e=VjhRGO](https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/sectribadmarm_cendoj_ramajudicial_gov_co/Eg-VdvVKY4ZNhDHgBI5IEZ4BVEGvKse4rLKjpJpd2jZqtg?e=VjhRGO).



FLUJO DE CAJA					
Acta No.	Orden de pago	Fecha	Amortización anticipo	Actas parciales	Total
1	201516883	31-12-15	\$2.831'055.383	\$6.605'795.893	\$9.436'851.276
2	201604446	17-05-16	\$747'041.934	\$1.743'097.845	\$2.490'139.779
3	201605870	23-06-16	\$717'177.582	\$1.673'414.359	\$2.390'591.941
4	201607861	11-06-16	\$319'126.254	\$744'627.926	\$1.063'754.180
5	201610255	24-10-16	\$263'271.847	\$614'300.975	\$877'572.822
6	201610268	26-10-16	\$414'383.310	\$966'894.390	[Sin valor]
7	201611623	18-11-16	\$306'276.244	\$714'644.570	\$1.020'920.814
8	201612776	05-12-16	\$458'693.950	\$1.070'285.882	\$1.526'979.832
9	201614180	29-12-16	\$579'285.044	\$1.351'665.101	\$1.930'950.145
10	201700354	10-02-17	\$226'167.475	\$527'724.017	\$753'891.492
11	201701592	21-03-17	\$351'950.989	\$821'218.974	\$1.173'169.963
12	201703098	24-04-17	\$156'670.520	\$365'564.545	\$522'235.065
13	201704761	31-05-17	\$129'253.444	\$301'591.370	\$430'844.814
14	201706476	05-07-17	\$225'399.828	\$525'932.932	\$751'332.760
15	201778351	11-08-17	\$183'071.686	\$427'167.267	\$610'238.953
16	201803006	02-04-18	\$36'970.416	\$90'930.969	\$129'901.385
		<b>Total</b>	\$7.947'795.906	\$18.544'857.01	\$25.111'375.22
				5	1

“En este aspecto, debe tenerse en cuenta que el valor desembolsado por la Administración Municipal por concepto de anticipo al contratista Unión Temporal Vías de Armenia, asciende a la suma de \$9.242'102.375 (nueve mil doscientos cuarenta y dos millones ciento dos mil trescientos setenta y cinco pesos) y que de las actas parciales, éste amortizó el anticipo en una suma correspondiente a \$7.947'795.906 (siete mil millones novecientos cuarenta y siete millones setecientos noventa y cinco mil novecientos pesos) por ende, el valor correspondiente al anticipo no amortizado asciende a la suma de \$1.294'306.469 (mil doscientos noventa y cuatro millones trescientos seis mil cuatrocientos sesenta y nueve pesos).

“Es importante tener en cuenta que el contratista al terminar su plazo contractual (1 de junio de 2018) se había ejecutado la suma de \$26.492'652.921 (veintiséis mil cuatrocientos noventa y dos millones seiscientos cincuenta y dos mil novecientos veintiún pesos) y le falta por ejecutar la suma de \$4.325'354.994 (cuatro mil trescientos catorce millones trescientos cincuenta y cuatro mil novecientos noventa y cuatro pesos)”<sup>34</sup>.

51. De lo anterior, la Sala considera que, solo a partir del informe de la supervisora del contrato del 19 de octubre de 2018, la entidad tuvo conocimiento detallado de los valores no amortizados del anticipo durante la ejecución del contrato y de los saldos sobre los que, finalmente, se fundó la ocurrencia del siniestro, relativo al amparo de correcto y buen manejo del anticipo. Si bien el apelante manifestó que el municipio de Armenia debió conocer del siniestro con la finalización del plazo para la inversión del anticipo, es decir, desde el tercer mes de ejecución del negocio jurídico, para la Sala, el contratante no podía advertirlo en esa oportunidad, debido a que ese hito determinó el vencimiento del plazo para la destinación de ese rubro en la obra, mas no para su amortización, motivo por el cual, se reitera, el demandado solamente tuvo conocimiento detallado de los valores no amortizados con el informe de supervisión del 19 de octubre de 2018, base de la declaratoria de siniestro que aquí se cuestiona.

<sup>34</sup> Documento visible en el expediente administrativo del trámite sancionatorio aportados por el municipio de Armenia, visibles en el link [https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/sectribadmarm\\_cendoj\\_ramajudicial\\_gov\\_co/Eg-VdvVKY4ZNhDHgBI5IEZ4BVEGvKse4rLKjpJpd2jZqtg?e=VjhRGO](https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/sectribadmarm_cendoj_ramajudicial_gov_co/Eg-VdvVKY4ZNhDHgBI5IEZ4BVEGvKse4rLKjpJpd2jZqtg?e=VjhRGO).



52. En ese orden de ideas, de conformidad con lo consagrado en artículo 1081 del Código de Comercio, el término de dos años de la prescripción ordinaria para -en el caso de la contratación estatal- proferir las resoluciones demandadas, inició a correr al día siguiente del conocimiento del informe de supervisión que hizo referencia al valor no amortizado, es decir, a partir del 20 de octubre de 2018 y, como las Resoluciones 484 y 503, por medio de las cuales se declaró el incumplimiento constitutivo del siniestro de buen manejo y correcta inversión del anticipo, fueron proferidas en diciembre de 2019, se concluye que se expidieron dentro de la oportunidad legal.
53. En tal sentido, el primer problema jurídico concreto debe ser resuelto de manera negativa, en el sentido de declarar que no aconteció la prescripción ordinaria para declarar el siniestro a la luz de lo previsto en el artículo 1081 del Código de Comercio.

### **El amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo y la cobertura de su no amortización**

54. Con el fin de resolver este cargo de la apelación, la Sala parte por advertir que la no amortización<sup>35</sup> de un porcentaje del anticipo equivalente a \$1.294'306.469, no es un aspecto que haya sido debatido en el *sub lite*. Lo que discuten las partes es si -precisamente- de esa situación se deriva una afectación a la entidad pública, que se encontraba o no cubierta por la garantía única de cumplimiento, bajo el amparo del buen manejo y correcta inversión de aquel rubro.
55. En ese contexto, le corresponde a la Sala determinar si la no amortización del anticipo hizo parte del riesgo cubierto por la póliza de seguro M100052268<sup>36</sup> expedida por la Compañía Mundial de Seguros S.A. en beneficio del municipio de Armenia, ante el posible incumplimiento contractual de la Unión Temporal Vías de Armenia (tomador) en el contrato estatal 12 de 2015.
56. Sobre el tema particular, la Subsección B de la Sección Tercera de esta Corporación se ha referido al alcance de la cobertura del amparo de buen manejo del anticipo de la siguiente manera:

*“Si el contratista no amortiza el anticipo, está incumpliendo una obligación a su cargo, pero de esta circunstancia no puede deducirse automáticamente que el contratista invirtió o manejó inadecuadamente el anticipo. (...) El hecho de que no ejecute la obra de acuerdo con el programa de inversión, que no facture y que por lo tanto no cumpla con la obligación de amortizar con cada cuenta, no evidencia —de ninguna manera— que haya invertido o manejado inadecuadamente el anticipo; razón por la cual tales circunstancias no autorizan a la entidad contratante a hacer efectiva la garantía, porque ellas no acreditan la ocurrencia del riesgo amparado”<sup>37</sup>.*

<sup>35</sup> El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, en sentencia del 24 de febrero de 2016, exp. 29.817, C.P. Hernán Andrade Rincón, sobre el ejercicio de amortización del anticipo, acudió a la siguiente definición: “La amortización (...) consiste en un movimiento contable que debe tener en cuenta el contratista al momento de exigir al contratante los pagos correspondientes, descontando de dicho cobro el porcentaje de amortización previsto, pero que como quedó demostrado nada tiene que ver con la inversión o no del anticipo”.

<sup>36</sup> Visible en el índice 2 del expediente Samai, archivo de anexos de la demanda.

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de noviembre de 2020, expediente 47.760, C.P. Martín Bermúdez Muñoz.



57. En esta misma línea, la Corte Suprema de Justicia ha considerado, respecto del amparo de buen manejo del anticipo en los contratos de seguros, lo siguiente:

*“Debe admitirse que la apropiación, la incorrecta inversión y la falta de amortización del anticipo, constituyen riesgos potenciales, que amenazan por sendas distintas el patrimonio del contratante; por consiguiente, este tiene interés en transferirlos lícitamente al asegurador, a través de la contratación de amparos especiales, que pueden incluirse como coberturas accesorias al seguro de cumplimiento. (...) Pero no puede obviarse que, en desarrollo de la comentada potestad de individualizar el riesgo asegurado, el asegurador está facultado para decidir si asume los riesgos de apropiación, incorrecta inversión o falta de amortización del anticipo; pero si opta por restringir el aseguramiento brindado a los dos primeros eventos, no podrá reclamársele indemnización alguna si se materializa el tercero, aun cuando –se reitera– por esa vía sufra mengua el patrimonio del contratante. (...) Téngase en cuenta que, si el asegurador asume las contingencias económicas que pudieran emerger de la ‘apropiación’, o ‘incorrecta inversión’ del anticipo, solo responderá por las pérdidas derivadas de la realización de esos eventos dañosos, y por lo mismo estará exonerado de cualquier carga indemnizatoria si el desmedro patrimonial deriva de causas distintas, como lo sería sin duda la restitución imperfecta del aludido rubro”<sup>38</sup>.*

58. El criterio descrito, fue reiterado y desarrollado en reciente pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en la que se indicó que no es posible pretender una indemnización por la no amortización del valor total del anticipo a partir de la cobertura de su uso indebido, porque corresponden a riesgos diferentes<sup>39</sup>.

59. Descendiendo al caso concreto, se destaca que el municipio de Armenia, mediante la Resolución 484 de 2019, declaró el incumplimiento del contrato y ordenó hacer efectivo el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, con fundamento en la no amortización total del anticipo, lo cual constituyó la causa eficiente del siniestro declarado. Asimismo, al calcular el perjuicio, tuvo en cuenta el saldo que estimó pendiente de amortizar, correspondiente a \$1.294'306.469, lo que coincide con el valor por el cual ordenó hacer efectivo este amparo<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 19 de octubre de 2020, radicado: 2015-00826-01, M.P. Luis Alonso Rico Puerta

<sup>39</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 1 de septiembre de 2022, radicado: 2015-01057-01, M.P. Aroldo Quiroz Monsalvo. *“En otros términos, la alegación de la recurrente en ambos embates tiende a evidenciar que no le fue amortizado el anticipo de forma total, sólo parcialmente, y por ese sendero suplica que la indemnización reconocida en la sentencia abarque el saldo de esa amortización bajo el riesgo de uso indebido del anticipo, esto es, un riesgo diferente al de falta de amortización. En este orden, (...), el riesgo consistente en la falta de amortización del anticipo difiere de los riesgos de mal uso o apropiación indebida, por lo cual no resulta de recibo asimilarlos, como lo propone el reproche casacional”* (se destaca).

<sup>40</sup> Al respecto, en la Resolución 484 de 2019 se consideró lo siguiente: *“En relación con la ejecución contractual, se suscribieron dieciséis (16) actas parciales de avance de obra, estableciendo según la suma de las referidas actas una amortización de \$7.947'795.906 (siete mil novecientos cuarenta y siete millones setecientos noventa y cinco mil novecientos seis pesos). **Quedando pendiente de amortización al vencimiento del plazo del contrato de obra, la suma de \$1.294'306.469** (mil doscientos noventa y cuatro millones trescientos seis mil cuatrocientos sesenta y nueve pesos).*

*“Ahora bien, para el despacho, **dentro del valor económico no justificado se incluye la falta de amortización del anticipo del contrato de obra en la suma de \$1.294'306.469** (mil doscientos noventa y cuatro millones trescientos seis mil cuatrocientos sesenta y nueve pesos), **constituyendo todo lo anterior, la causa eficiente del siniestro de buen manejo y correcta inversión de anticipo bajo el concepto de uso y apropiación indebida.***

*“En particular, se considera que el valor nominal de \$1.294'306.469 (mil doscientos noventa y cuatro millones trescientos seis mil cuatrocientos sesenta y nueve pesos) **constituye un recurso público que fue desembolsado al contratista de obra pero no soportado contablemente en la***



60. Mediante Resolución 503 del 26 de diciembre de 2019<sup>41</sup>, la entidad contratante se limitó a señalar el fundamento de la efectividad de ese amparo y reiterar los argumentos esbozados en la decisión inicial ante la evidencia de un saldo por amortizar de dicho rubro por \$1.294'306.469<sup>42</sup>.
61. Sobre el particular, para determinar si la no amortización se encontraba cubierta por la póliza de buen manejo y correcta inversión del anticipo, es necesario acudir a lo pactado por las partes durante el acuerdo negocial.
62. Así, la Sala, al analizar el contrato 12 de 2015 suscrito entre el municipio de Armenia y la UT Vías de Armenia, constata que se consagró en la cláusula segunda, como precio, un valor total de treinta mil ochocientos siete millones siete mil novecientos quince pesos (\$30.807'007.915)<sup>43</sup> y que en la cláusula tercera se estableció la forma de pago, que incluyó un anticipo del 30% de ese precio acordado<sup>44</sup>, lo cual correspondía a la suma de nueve mil doscientos cuarenta y dos millones ciento dos mil trescientos setenta y cinco pesos (\$9.242'102.375). Sobre este monto de dinero, se tiene que la entidad contratante lo desembolsó para el inicio de las actividades contractuales, a través de la Fiducia Mercantil No. 8256 del 28 de agosto de 2015 de Bancolombia, que fue constituida para ese fin<sup>45</sup>; aspecto sobre el cual no existió discusión ni durante el trámite del proceso administrativo sancionatorio, ni en sede judicial por los sujetos procesales.
63. Por otra parte, como ya se indicó, se recuerda que en el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 estableció que en determinados contratos estatales el contratista debe otorgar la garantía única de cumplimiento; lo cual fue desarrollado por el Gobierno Nacional mediante el artículo 116 del Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015, que consagró respecto al buen manejo y correcta inversión del anticipo se detallaron los siguientes eventos: (i) la no inversión del anticipo; (ii) el uso indebido del anticipo; y (iii) la apropiación indebida de los recursos recibidos en calidad de anticipo.

---

**relación con el manejo e inversión del anticipo y no fue amortizado**, toda vez, que no obra prueba de ello, además de constituir para el contratista una cuenta por pagar". (se destaca). Anexos de la demanda, índice 2 del historial de actuaciones de Samai.

<sup>41</sup> Por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición contra la Resolución 484 del 10 de diciembre de 2019.

<sup>42</sup> Ídem.

<sup>43</sup> Contrato 12 de 2015. "Cláusula segunda. Valor. Para efectos fiscales el valor total del presente contrato asciende a la suma de treinta mil ochocientos siete millones siete mil novecientos quince pesos (\$30.807'007.915)".

<sup>44</sup> Contrato 12 de 2015. "Cláusula tercera. Forma de pago. El valor del contrato (...) será cancelado por el sistema de precios unitarios fijos, así: el treinta (30%) del valor total del contrato en calidad de anticipo previa constitución de una fiducia o patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo (...). El sesenta y cinco del valor total del contrato a través de actas parciales de recibo de obra, en las cuales se hará la amortización del anticipo. El cinco (5%) restante (último pago), previa suscripción del acta final y recibo a satisfacción por parte del municipio de Armenia".

<sup>45</sup> De acuerdo con lo evidenciado en el informe de "documentos referentes al buen manejo y correcta inversión del anticipo", presentado por la supervisora del contrato, el 19 de octubre de 2018, en el que detalló dos transferencias en las que se transfirió el valor del anticipo, así: (i) transacción del 14 de septiembre de 201 por \$9.000'000.000 y (ii) transacción del 19 de septiembre de 2015 por \$242'102.375. Expediente administrativo del trámite sancionatorio aportado por el municipio de Armenia.



64. Sobre la garantía única de cumplimiento del contrato 12 de 2015, en la póliza de seguro M100052268<sup>46</sup> se pactó: *“Garantizar el pago de los perjuicios derivados del incumplimiento contenidas en el contrato No. 2015-012 cuyo objeto es el ajuste a diseños y construcción de las vías intersección vial los Kioscos, puente Constitución, avenida Centenario y (rehabilitación vial) y proyecto estratégico detonante estación terminal turística que hacen parte del plan de obras a financiar a través de la contribución de valorización en el municipio de Armenia”*. Para este fin, se establecieron los siguientes amparos (i) cumplimiento; (ii) buen manejo del anticipo; (iii) prestaciones sociales y (iv) estabilidad de la obra. Estos componentes fueron descritos en la póliza en cuestión, sin que se hubiera acreditado el alcance o límite específico acordado para cada uno de ellos.
65. En ese escenario, se advierte que, en el documento anexo de la póliza de seguro M100052268 denominado *“garantía única de cumplimiento en favor de entidades estatales”*<sup>47</sup>, se consagraron como riesgos cubiertos dentro del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, los siguientes (i) la no inversión; (ii) el uso indebido; y (iii) la apropiación indebida de los recursos recibidos en calidad de anticipo. Así, no se incluyó en la cobertura la no amortización del señalado rubro.
66. De conformidad con lo expuesto, la Sala considera, para resolver el caso concreto, según lo consagrado en las normas pertinentes aplicables al asunto<sup>48</sup>, lo establecido en la póliza de seguro M100052268 y el desarrollo jurisprudencial citado, que el amparo de buen manejo del anticipo no cubría su no amortización, concepto que constituye un riesgo diferente a los indicados en la garantía única de cumplimiento.
67. En todo caso, como argumento adicional, la Sala destaca un aspecto relevante: el hecho de que no se hubiera realizado la amortización completa del anticipo se debió, conforme a lo acreditado, al porcentaje de ejecución alcanzado previo a la finalización del plazo contractual, sin que ello implique indefectiblemente que *-per se-* dicho rubro se hubiera manejado inadecuadamente o invertido en asuntos diferentes a la obra. Como se concluirá, este elemento no se demostró en el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por el municipio de Armenia.
68. Sobre el particular, según el informe rendido el 18 de octubre de 2019 por la supervisora del contrato 12 de 2015<sup>49</sup>, se aceptó que, para el momento de finalización del negocio jurídico por vencimiento del plazo de ejecución, no se había ejecutado la totalidad del valor pactado por las partes. Al respecto, se estableció que se realizaron actividades del contrato correspondientes a \$26.492'652.921; por lo cual, quedó pendiente por ejecutar la suma de \$4.314'354.994.

<sup>46</sup> Visible en el índice 2 del expediente Samai, archivo de anexos de la demanda.

<sup>47</sup> Documento visible en los expedientes administrativos del trámite sancionatorio aportados por el municipio de Armenia, visibles en el link [https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/sectribadmarm\\_cendoj\\_ramajudicial\\_gov\\_co/Eg-VdvVKY4ZNhDHgBI5IEZ4BVEGvKse4rLKjpJpd2jZqtg?e=VjhRGO](https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/sectribadmarm_cendoj_ramajudicial_gov_co/Eg-VdvVKY4ZNhDHgBI5IEZ4BVEGvKse4rLKjpJpd2jZqtg?e=VjhRGO).

<sup>48</sup> Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015.

<sup>49</sup> *Ídem*. En el referido informe, se consignó *“Es importante tener en cuenta que el contratista al terminar su plazo contractual (1 de junio de 2018) había ejecutado la suma de \$26.492'652.921 (veintiséis mil cuatrocientos noventa y dos millones seiscientos cincuenta y dos mil novecientos veintiún pesos) y le falta por ejecutar la suma de \$4.314'354.994” (cuatro mil trescientos catorce millones trescientos cincuenta y cuatro mil novecientos noventa y cuatro pesos)”*.



69. Así las cosas, según la cláusula tercera del contrato, la forma de pago del 100% del valor pactado que correspondía a \$30.807'007.915, se pactó en tres momentos diferentes: (i) el 30% del valor total del negocio, en calidad de anticipo; (ii) el 65%, a través de actas parciales de recibo de obra, en las cuales se debía hacer la amortización del anticipo; y (iii) el 5% en un último pago, previa suscripción del acta final y recibo a satisfacción por parte del municipio de Armenia.
70. En ese orden de ideas, siguiendo lo estipulado por el municipio de Armenia y la Unión Temporal Vías de Armenia, se constata que el monto entregado al contratista por concepto de anticipo correspondió a \$9.242'102.375<sup>50</sup>, suma de dinero que sería amortizada en su totalidad, a medida que se ejecutara el segundo ítem de pago, que correspondía al 65% del valor total del negocio y que, según lo pactado por las partes, se debía extender hasta antes de que se suscribiera el acta de recibo final. Por último, se estableció en el tercer ítem de pago que, una vez recibida la obra por la entidad contratante, se desembolsaría el 5% restante del precio convenido.
71. Sin embargo, de acuerdo con el pluricitado informe de la supervisora del contrato 12 de 2015, se evidenció que el valor ejecutado del contrato, al momento de finalizar el plazo contractual, alcanzó únicamente el 85.9% de ejecución, lo que correspondió -se insiste- a la suma \$26.492'652.921.
72. De manera que, distinto a lo afirmado por el municipio de Armenia en las resoluciones demandadas, en las que se consideró configurada la incorrecta inversión del anticipo con fundamento en el saldo que no fue amortizado, la Sala encuentra que no hubo lugar a la amortización de \$1.294'306.469, precisamente porque no se ejecutó el valor total del contrato por vencimiento del plazo, lo que conllevó a no realizar las actividades que permitieran completar ese ejercicio contable.
73. En tal sentido, se concluye que se configuró el vicio alegado por la parte demandante, debido a que la no amortización del anticipo no hizo parte de la cobertura de la póliza de seguro otorgada por la Compañía Mundial de Seguros como garantía única de cumplimiento de contrato 12 de 2015, suscrito entre el municipio de Armenia y la Unión Temporal Vías de Armenia.
74. Por lo expuesto, contrario a lo estimado por el Tribunal *a quo*, la no amortización del 100% del valor del anticipo no constituyó un riesgo establecido por las partes del contrato estatal ni por la póliza M100052268 y tampoco puede considerarse cubierta bajo el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, cuando no se estableció expresamente en el contrato de seguro. Esta situación da lugar a responder de manera negativa el segundo problema jurídico concreto que planteado en esta providencia.
75. A partir de ello, también se concluye que el riesgo amparado en la garantía única de cumplimiento y que la entidad contratante enrostró al contratista en las resoluciones demandadas no fue acreditado, debido a que no se demostró que la falta de amortización del anticipo ocurrió como consecuencia de su incorrecta

---

<sup>50</sup> Suma de dinero equivalente al 30% del valor del contrato.



inversión en las actividades de obras contratadas. A su vez, esta conclusión permite dar respuesta negativa al tercer problema jurídico formulado.

76. Por ende, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará la nulidad de la Resolución 484 del 10 de diciembre de 2019, únicamente en lo dispuesto en el artículo 3<sup>51</sup>, que ordenó “*hacer efectiva la garantía única de cumplimiento favor de las entidades estatales contenida en la Póliza M 10052268 expedida el 29 de julio de 2015, por la Compañía Mundial de Seguros S.A. identificada con Nit 860.037.013-6, a favor del beneficiario Municipio de Armenia con Nit 890.000.464-3 en relación con el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo según el siniestro tasado como perjuicio material en la suma anotada de mil doscientos noventa y cuatro millones trescientos seis mil cuatrocientos sesenta y nueve pesos (\$1.294’306.469)*”, junto con lo decidido en ese mismo sentido en la Resolución 503 del día 26 del mismo mes y año, que la confirmó en todas sus partes.

### **Restablecimiento de lo pagado por la Compañía Mundial de Seguros S.A. al municipio de Armenia**

77. Sobre este aspecto, se constata que la Compañía Mundial de Seguros S.A. en cumplimiento de lo ordenado en las Resoluciones demandadas realizó los siguientes pagos<sup>52</sup>: (i) con transferencia 0000400746 del 10 de marzo de 2020, consignó en favor del municipio de Armenia \$1.294’306.469; (ii) consignación del 11 de marzo de 2020 a la cuenta corriente del Banco de Occidente 031073448 por valor de \$47’889.340.

78. Así las cosas, la suma que se debe reintegrar a la Compañía Mundial de Seguros S.A. corresponde a \$1.342’195.809<sup>53</sup>, la cual debe ser actualizada utilizando la siguiente operación matemática:

$$Ca = Ch \quad x \quad \frac{\text{índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En donde:

-Ca: Capital actualizado a establecer.

-Ch: Capital histórico a traer a valor presente que corresponde al valor pagado por la compañía aseguradora.

-Índice final: IPC vigente a la fecha de esta sentencia o el último conocido, junio de 2024: (143,38)<sup>54</sup>

<sup>51</sup> No hay lugar a pronunciamiento sobre las demás decisiones adoptadas en torno al incumplimiento de la Unión Temporal Vías de Armenia, por no ser objeto del presente proceso.

<sup>52</sup> Folios 188 y 189 de los anexos de la demanda, visible en el índice 2 de Samai.

<sup>53</sup> Equivalentes a lo ordenado mediante la Resolución 489 de 2019 por \$1.294’306.469 más la liquidación de los intereses por \$47’889.340. Pagos realizados en el mes de marzo de 2020.

<sup>54</sup> Según el índice de precio al consumidor, series de empalme, publicado por el DANE el 8 de julio de 2024. Consultar en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc>



-Índice inicial: IPC vigente a la fecha en que la Compañía Mundial de Seguros S.A. realizó el pago de la garantía al municipio de Armenia (marzo de 2020): 105,53<sup>55</sup>.

Ca = \$1.342'195.809x (143,38)  
105,53

**Ca = \$1.823'595.518**

79. De acuerdo con la operación matemática realizada, el valor que deberá pagar el municipio de Armenia a la Compañía Mundial de Seguros S.A., previa constatación por parte de la entidad condenada de que la aquí demandante no ha recuperado el monto de dinero desembolsado, mediante la repetición (judicial o no) del pago en contra de la Unión Temporal Vías de Armenia o cualquiera de sus integrantes (o se encuentre reclamándolo), corresponde a la suma de mil ochocientos veinte tres millones quinientos noventa y cinco mil quinientos dieciocho pesos (\$1.823'595.518).
80. Con el fin de cumplir con la verificación determinada en el párrafo precedente, la Compañía Mundial de Seguros, junto con la solicitud de pago de la sentencia ante el municipio de Armenia, de que trata el artículo 192 del CPACA<sup>56</sup>, deberá allegar una declaración jurada por su representante legal<sup>57</sup> en la cual conste que no ha recuperado del tomador del seguro (o cualquiera de sus integrantes) el dinero entregado a la entidad demandada, como consecuencia de lo ordenado en la Resolución 484 del 10 de diciembre de 2019, confirmada por la Resolución 503 del 26 de diciembre de 2019. Alternativamente, en caso de haber iniciado actuación administrativa o judicial en contra de la UT Vías de Armenia o alguno de sus integrantes, la aquí demandante -en la misma oportunidad- acreditará la aceptación del respectivo desistimiento o su terminación sin pago.

## Conclusiones

81. En las condiciones previamente analizadas, la Subsección revocará la sentencia de primera instancia, para, en su lugar, declarar la nulidad de la Resolución 484 de 2019 y de la Resolución 503 de 2019, en cuanto a la decisión que ordenó hacer

---

<sup>55</sup> Ídem.

<sup>56</sup> Artículo 1952: "(...) Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.

Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto, según lo previsto en este Código.

Cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud.

En asuntos de carácter laboral, cuando se condene al reintegro, si dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, este no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al interesado, en adelante cesará la causación de emolumentos de todo tipo.

El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarreará las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar (...).

<sup>57</sup> Para todos los efectos, se deberán tener en cuenta las implicaciones que se pueden derivar de las actuaciones y declaraciones ante las autoridades, según lo consagrado -por ejemplo- en los artículos 442 y 453 de la Ley 599 de 2000.



efectiva la garantía única de cumplimiento contenida en la Póliza M 10052268 expedida por la Compañía Mundial de Seguros S.A. en favor del municipio de Armenia, recapitulando que:

82. Las decisiones adoptadas por las entidades públicas con fundamento en la facultad consagrada en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, en el marco de contratos sometidos al régimen jurídico consagrado en las normas que conforman el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, constituyen actos administrativos.
83. A la parte demandante no le era dable modificar la *causa petendi* sometida a la decisión del juez, durante el transcurso del proceso judicial, so pena de incurrir en vulneración del debido proceso y derecho de defensa de su contraparte.
84. El término fijado en el artículo 1081 del Código de Comercio sobre prescripción ordinaria de la acción derivada del contrato de seguros solo comienza a computarse desde que el interesado conoce o razonablemente debe tener conocimiento de la realización del riesgo asegurado. Sin embargo, su declaratoria mediante acto administrativo puede darse en vigencia o con posterioridad a la misma, pero dentro del término bienal establecido en la norma.
85. En el caso objeto de estudio, se constató que el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo protegió a la entidad ante los eventos del uso indebido y la apropiación indebida de los recursos recibidos en calidad de anticipo; por consiguiente, la no amortización del anticipo no se configuró como riesgo cubierto por la garantía única de cumplimiento.
86. La no amortización del valor total del anticipo implicó que no se realizó, de manera completa, el ejercicio contable por el cual se debía descontar proporcionalmente de cada pago aprobado para el contratista un porcentaje equivalente a lo otorgado por ese concepto; pero, no determinó su incorrecta inversión en las actividades contratadas.
87. La entidad contratante no podía afectar la garantía única de cumplimiento con fundamento en eventos que no se encontraban amparados, so pena de configurarse un vicio en la validez de los correspondientes actos administrativos que así lo efectuaron.

### **La condena en costas**

88. De conformidad con el artículo 188<sup>58</sup> del CPACA y según lo establecido en el numeral cuarto del artículo 365<sup>59</sup> del CGP, para el caso particular procede la condena en costas, en ambas instancias, por ser la parte demandada la vencida en

---

<sup>58</sup> "CPACA. Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".

<sup>59</sup> "Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...) 4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.



este proceso. A su vez, la liquidación de las costas la hará de manera concentrada el Tribunal *a quo*, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso<sup>60</sup>.

### La fijación de agencias en derecho

89. En la medida en que se encuentra acreditada la gestión de la parte demandante, en ambas instancias, a través de la presentación de la demanda y la interposición del recurso de apelación, la Sala estima suficiente dicha gestión para que se disponga la fijación de agencias en derecho en favor de la Compañía Mundial de Seguros S.A.
90. Sobre este asunto, el Acuerdo PSAA16-10554, expedido el 5 de agosto de 2016 por el Consejo Superior de la Judicatura<sup>61</sup>, en el artículo 2 estableció como criterios para la fijación de agencias en derecho la naturaleza, la calidad y la duración útil de la gestión realizada por el apoderado, así como la cuantía de las pretensiones y las demás circunstancias relevantes. También, en el artículo 5<sup>62</sup> dispuso las tarifas para este mismo aspecto.
91. A partir de lo expuesto, la Sala fijará las agencias en derecho de ambas instancias que estarán a cargo del municipio de Armenia, entidad demandada vencida en el proceso, y a favor de la Compañía Mundial de Seguros, teniendo en consideración la suma de las pretensiones económicas.
92. Sobre la gestión realizada por la Compañía Mundial de Seguros S.A., se observa que presentó la demanda y alegatos de conclusión en la primera instancia y, además, recurrió oportunamente la sentencia de Tribunal *a quo* mediante la interposición del recurso de apelación. Todos estos aspectos evidencian, además, que el apoderado de la parte demandante estuvo pendiente y actuó de manera oportuna desde el inicio hasta el fin de la actuación judicial.
93. En relación con la primera instancia, se establecerán en el porcentaje base indicado en el citado Acuerdo PSAA16-10554 de 2016, es decir, el 3% de las pretensiones de la demanda (\$1.342'195.809), que corresponde a \$40'265.874.
94. Por su parte, en la segunda instancia, se fijarán en la suma equivalente a 1 salario mínimo legal mensual vigente.

---

<sup>60</sup> A cuyo tenor: “Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...)”.

<sup>61</sup> Aplicable al caso concreto, considerando que la demanda se presentó el 21 de julio de 2020, cuando ya se encontraba vigente tal normativa

<sup>62</sup> Acuerdo PSAA16-10554. Artículo 5. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son: 1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL.

“(…)”.

En primera Instancia

a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario:

(…)”.

(ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido.

“En segunda instancia. Entre 1 y 6 S.M.M.L.V.”



95. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del 3 de noviembre de 2022, proferida por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío y, en su lugar,

1. **DECLARAR** la nulidad de las Resoluciones Nos. 484 del 10 de diciembre de 2019 y 503 del 26 de diciembre de la misma anualidad expedidas por el municipio de Armenia, en relación con lo dispuesto en el artículo 3 de la Resolución 484 de 2019, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.
2. **CONDENAR** al municipio de Armenia, a título de restablecimiento del derecho, a pagar a la Compañía Mundial de seguros S.A. la suma de mil ochocientos veinte tres millones quinientos noventa y cinco mil quinientos dieciocho pesos (\$1.823'595.518), cuyo cumplimiento deberá darse de conformidad con lo previsto en la parte motiva de esta sentencia, previa constatación de que la aquí demandante no ha recuperado el monto de dinero entregado a la entidad demandada o la acreditación de haber sido aceptado el desistimiento de cualquier actuación administrativa o judicial en contra de la UT Vías de Armenia o sus integrantes o su terminación sin pago.
3. **CONDENAR** en costas de la primera instancia a la parte demandada. Como agencias en derecho en primera instancia, se establece la suma de cuarenta millones doscientos sesenta y cinco mil ochocientos setenta y cuatro pesos (\$40'265.874), en favor de la Compañía Mundial de Seguros S.A. y a cargo del municipio de Armenia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas de la segunda instancia a la parte demandada, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal *a quo*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso. Como agencias en derecho en la segunda instancia, se fija la suma equivalente a 1 salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de esta providencia, en favor de la Compañía Mundial de Seguros S.A. y a cargo del municipio de Armenia.

**TERCERO:** Por intermedio de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, ejecutoriada la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente de este proceso al Tribunal de origen.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**  
AUSENTE CON PERMISO



Radicado: 63001-33-33-005-2020-00102-01 (69.817)  
Demandante: Compañía Mundial de Seguros S.A.  
Demandado: Municipio de Armenia  
Referencia: Nulidad de actos administrativos contractuales

**Nota:** Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF